



Bruxelas, 4.2.2019
COM(2019) 72 final

2019/0034 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à posição a adotar, em nome da União Europeia, no Conselho da Organização da Aviação Civil Internacional, no que diz respeito à adoção da alteração 17 ao anexo 13

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. OBJETO DA PROPOSTA

A presente proposta diz respeito à decisão que estabelece a posição a adotar, em nome da União, no Conselho da Organização da Aviação Civil Internacional («OACI»), em ligação com a adoção prevista pelo Conselho da OACI, na sua 216.^a sessão, da alteração 17 ao anexo 13 da Convenção de Chicago.

2. CONTEXTO DA PROPOSTA

2.1. A Convenção sobre a Aviação Civil Internacional

A Convenção sobre a Aviação Civil Internacional («Convenção de Chicago») visa regulamentar o transporte aéreo internacional. A Convenção de Chicago entrou em vigor em 4 de abril de 1947 e estabeleceu a Organização da Aviação Civil Internacional.

Todos os Estados-Membros são Partes na Convenção de Chicago.

2.2. A Organização da Aviação Civil Internacional

A Organização da Aviação Civil Internacional é uma agência especializada das Nações Unidas. Os objetivos e as metas da Organização são o desenvolvimento dos princípios e técnicas da navegação aérea internacional, e a promoção do planeamento e desenvolvimento do transporte aéreo internacional.

O Conselho da OACI é um órgão permanente da OACI com 36 Estados contratantes, eleitos pela Assembleia da OACI por um período de três anos. Para o período de 2016-2019, existem sete Estados-Membros da UE representados no Conselho da OACI.

As funções obrigatórias do Conselho da OACI, enumeradas no artigo 54.º da Convenção de Chicago, incluem a adoção de normas internacionais e práticas recomendadas, designadas como anexos da Convenção de Chicago.

2.3. O ato previsto da Organização da Aviação Civil Internacional

Durante a sua 216.^a sessão, o Conselho da Organização da Aviação Civil Internacional deverá adotar a alteração 17 ao anexo 13 da Convenção de Chicago, no que diz respeito à apresentação de relatórios e à investigação atempada de acidentes e incidentes («ato previsto»).

O objetivo do ato previsto é alterar o anexo 13 da Convenção de Chicago — *Investigação de Acidentes e Incidentes com Aeronaves* com base nas recomendações da terceira reunião do Painel de Investigação de Acidentes (AIGP/3) e com base numa recomendação da Segunda Conferência de Alto Nível sobre Segurança (HLSC2015). A alteração introduz modificações nos domínios da investigação atempada de acidentes e incidentes graves, e da publicação do relatório final; da definição de «Representante acreditado»; do alinhamento das disposições em matéria de notificação e divulgação dos relatórios finais; da facilitação do acesso dos investigadores; dos direitos e privilégios de um investigador técnico; da consulta dos projetos de recomendações de segurança; da lista de exemplos de incidentes graves; e da delegação da investigação.

Prevê-se que a alteração proposta ao anexo 13 se torne efetiva a partir de julho de 2019 e seja aplicável a partir de 5 de novembro de 2020.

3. POSIÇÃO A ADOTAR EM NOME DA UNIÃO

3.1. Principais alterações e sua relação com as regras da União em vigor

A principal modificação introduzida pela proposta de alteração 17 ao anexo 13 («proposta») diz respeito à investigação atempada de acidentes e incidentes graves e à publicação do relatório final. Tem por base uma recomendação da Segunda Conferência de Alto Nível sobre Segurança (HLSC2015). Ocorreram acidentes, após os quais o Estado da ocorrência não conduziu ou não concordou em delegar a investigação, enquanto o Estado do operador ou o Estado de fabrico/projeto considerou necessário investigar a ocorrência. Note-se que existem normas e práticas recomendadas («SARP») que autorizam o Estado da ocorrência a delegar uma investigação, mas não existem SARP nem quaisquer outros critérios que permitam aos Estados solicitar a delegação de um inquérito. A HLSC2015 considerou que algumas investigações poderiam não ser realizadas pelo Estado da ocorrência e recomendou que a OACI revisse as disposições pertinentes do anexo 13, tendo devidamente em conta os casos em que o Estado da ocorrência não conduz a investigação requerida no anexo 13 e não tenciona delegar o inquérito noutro Estado. Recorde-se que o Estado da ocorrência tem as obrigações de investigação enunciadas no anexo 13; se essas obrigações não forem cumpridas, afetando negativamente a segurança, a proposta seria aplicável.

As práticas recomendadas propostas¹ dizem respeito aos casos em que o Estado que é responsável pelo inquérito nos termos do anexo 13 (o Estado da ocorrência ou de registo, consoante o caso) não cumpre as suas obrigações. Os outros Estados, tal como identificados, podem então solicitar uma delegação. No caso de o Estado responsável não tomar medidas em conformidade com o disposto no anexo 13, as recomendações estipulam que o Estado requerente deve iniciar e conduzir a investigação com as informações disponíveis. Contudo, se o Estado da ocorrência recusar o pedido de delegação da investigação, o que constitui um dos desfechos possíveis, o Estado requerente não conduzirá o inquérito.

O problema que levou a esta modificação não deve, em princípio, ocorrer entre Estados-Membros da União. O artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 996/2010 estabelece obrigações de investigação e define o âmbito e a extensão das investigações de segurança, e define qual é o Estado-Membro responsável consoante o caso. Se um Estado-Membro não cumprir estas obrigações, tal constituiria uma infração ao direito da União e a Comissão teria o direito de iniciar um processo por infração. No entanto, se a alteração proposta vier a ser adotada, o incumprimento por parte de um Estado-Membro do seu dever de investigação (ou seja, nos termos do Regulamento (UE) n.º 996/2010 e, pela mesma ordem de ideias, do anexo 13 da Convenção de Chicago) poderia dar lugar a uma ação, ao abrigo dos novos pontos 5.1.3 e 5.3.2 do anexo 13, consoante o caso.

Outro assunto relacionado com os inquéritos atempados prende-se com a publicação tardia dos relatórios finais ou não publicação do relatório final. Uma análise de 1 157 acidentes mortais ocorridos entre 1990 e 2016, envolvendo aeronaves com uma MCTOM superior a 5 700 kg indicou que 59 % dos relatórios finais não estavam disponíveis ao público. A ausência destes relatórios finais constitui uma grande preocupação, uma vez que não estão disponíveis informações de segurança relevantes para a aplicação de medidas de segurança. Em alguns casos, os Estados que participaram nestas investigações estavam conscientes das questões de segurança, mas não conseguiram divulgar as informações, uma vez que cabia ao Estado que conduzia a investigação a responsabilidade de divulgar as informações, quer no relatório final quer numa declaração intercalar.

¹ Que figurarão nos pontos 5.1.3 e 5.3.2 do anexo 13 da Convenção de Chicago.

Neste contexto, a prática recomendada proposta² conferiria aos Estados que participam na investigação o direito de solicitar o consentimento para publicarem uma declaração contendo questões de segurança, se o Estado que conduz o inquérito não publicar o relatório final ou não apresentar uma declaração intercalar dentro de um prazo razoável. Este tipo de mecanismo não está incluído no Regulamento (UE) n.º 996/2010, nem seria necessário (ver a consideração *supra* relativa à delegação).

É de notar que os dois elementos supramencionados, apresentados como práticas recomendadas, alteram a posição jurídica na matéria, na medida em que afetam a repartição de tarefas entre os Estados da OACI, tal como prevista nas normas preexistentes.

O Painel de Investigação de Acidentes (AIGP/3) recomendou a introdução de modificações, no quadro da proposta de alteração 17 ao anexo 13, nos domínios que se seguem: definição de «Representante acreditado»; alinhamento das disposições em matéria de notificação e divulgação dos relatórios finais; facilitação do acesso dos investigadores; direitos e privilégios de um investigador técnico; consulta dos projetos de recomendações de segurança; listagem de exemplos de incidentes graves; e delegação da investigação.

No que diz respeito à alteração da definição de «Representante acreditado», o texto proposto enquadra-se no artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 996/2010, que define «Representante acreditado», indicando que o representante acreditado designado por um Estado-Membro deve ser designado por uma autoridade responsável por investigações de segurança. Na União, todos os Estados-Membros criaram uma autoridade independente responsável pelas investigações no setor da aviação.

No que diz respeito ao alinhamento das disposições relativas à comunicação e à divulgação dos relatórios finais, as alterações propostas alinham várias disposições do anexo 13 com o restante anexo. O impacto destas alterações nas regras da União teria de ser avaliado e, quando necessário, poderia ser comunicada uma diferença.

A alteração proposta à nota 2 do ponto 5.24, sobre facilitação do acesso dos investigadores, visa recordar aos Estados-Membros que a celebração de acordos prévios entre as autoridades responsáveis pelas investigações de acidentes e as autoridades aduaneiras num Estado pode acelerar o acesso do pessoal e do equipamento de investigação. O artigo 12.º do Regulamento (UE) n.º 996/2010 contribui para a realização deste objetivo através de acordos antecipados que devem ser estabelecidos com outras autoridades suscetíveis de participar nas atividades relacionadas com a investigação de segurança, a fim de permitir que a investigação técnica seja conduzida de forma diligente e eficaz.

A fim de evitar potenciais confusões relacionadas com os direitos e privilégios de investigadores técnicos e de representantes acreditados, propõe-se a supressão da palavra «participação» no título do ponto 5.27, uma vez que este é semelhante aos dos pontos 5.18 e 5.23, relativos ao direito de os Estados participantes nomearem representantes acreditados para a investigação. O impacto destas alterações nas regras da União teria de ser avaliado e, quando necessário, poderia ser comunicada uma diferença.

A nota proposta ao ponto 6.8 visa informar o Estado que conduz uma investigação da possibilidade de coordenar os projetos de recomendações de segurança com os Estados que participaram no inquérito. O texto da nota proposta é coerente com o artigo 17.º do Regulamento (UE) n.º 996/2010, segundo o qual as autoridades da União responsáveis por investigações de acidentes na aviação recomendam, após consulta apropriada às partes relevantes, qualquer recomendação de segurança que considerem necessária.

² Que constará como ponto 6.6.1 do anexo 13 da Convenção.

As alterações propostas ao apêndice C, «Lista de exemplos de incidentes graves», pretendem ajudar as autoridades responsáveis pelas investigações no setor da aviação a avaliar se uma ocorrência é um acidente, um incidente grave ou um mero incidente. A lista não é exaustiva e evoluirá no futuro, para ter em conta novos perigos, tais como aeronaves não tripuladas ou violações da cibersegurança. Contém igualmente orientações breves para as autoridades responsáveis pelas investigações no setor da aviação, no sentido de adotarem uma abordagem baseada na análise de risco, sempre que for necessário determinar se um incidente é um incidente grave. Propõe-se a inclusão no apêndice C de uma versão simplificada da matriz de classificação dos riscos dos eventos (*event risk classification* - «ERC») estabelecida pelo grupo de trabalho sobre gestão dos riscos na aviação (*Aviation Risk Management Solutions* - «ARMS»).

O anexo «Lista de exemplos de incidentes graves» do Regulamento (UE) n.º 996/2010 contém exemplos típicos de incidentes suscetíveis de constituir incidentes graves. Esta lista não é exaustiva e serve apenas como orientação para a definição de «incidente grave». Como tal, a União congratula-se com qualquer iniciativa que possa ajudar a determinar, de forma harmonizada, o que é um incidente grave. Os aditamentos sugeridos não correspondem a elementos correspondentes do anexo do Regulamento (UE) n.º 996/2010. No entanto, afiguram-se razoáveis e consentâneos com os elementos já incluídos na lista. Contudo, se um ou mais destes elementos suscitarem problemas, podem ainda ser comunicadas diferenças numa fase posterior.

A proposta de alteração do apêndice F relativo aos acordos de delegação da investigação refere-se a acordos de delegação integral ou parcial da investigação de segurança. A presente proposta aborda a importância de diferenciar entre início e condução de uma investigação, e as responsabilidades do Estado em que a investigação é delegada. Introduce a possibilidade de delegar a investigação numa organização regional de investigação de acidentes e incidentes (*regional accident and incident investigation organization* - «RAIO»).

O Regulamento (UE) n.º 996/2010 inclui vários artigos sobre esta matéria. O artigo 6.º trata da cooperação entre as autoridades responsáveis pelas investigações de segurança; e confere a uma autoridade responsável pelas investigações de segurança a possibilidade de delegar a realização da investigação de um acidente ou incidente grave noutra autoridade responsável pelas investigações de segurança, sob reserva de acordo mútuo. O artigo 7.º cria a rede europeia de autoridades responsáveis pelas investigações de segurança na aviação civil («ENCASIA»), que é apoiada pela Comissão Europeia, e tem como um dos seus objetivos fornecer, a pedido das autoridades responsáveis pelas investigações de segurança, para efeitos da aplicação do artigo 6.º, assistência adequada, incluindo, nomeadamente, uma lista dos investigadores, dos equipamentos e dos meios disponíveis noutros Estados-Membros para a sua eventual utilização pela autoridade que realize uma investigação. A título de informação, a ENCASIA já consta da lista de RAIO no registo da OACI. No entanto, o Regulamento (UE) n.º 996/2010 não permite a delegação de uma autoridade responsável pelas investigações de segurança numa RAIO (ENCASIA).

3.2. Posição a adotar em nome da União

A posição proposta a adotar, em nome da União, consiste em apoiar a alteração proposta na sua integralidade.

É verdade que, para além dos casos em que a legislação da União já está em consonância com as alterações propostas pela alteração 17, existem alguns pontos em que esse alinhamento não está presente ou não é certo.

No entanto, há argumentos importantes a favor do apoio à alteração tal como apresentada, já que ainda é possível, numa fase posterior, adotar uma decisão sobre se o Regulamento (UE) n.º 996/2010 deverá ser alterado no que respeita a determinados pormenores e/ou se deverão ser comunicadas diferenças em conformidade com o artigo 38.º da Convenção de Chicago.

O primeiro motivo para apoiar a alteração é o facto de esta representar um consenso internacional alcançado por peritos provenientes de um vasto espectro de Estados-Membros da OACI, incluindo diversos peritos dos Estados-Membros da União Europeia. O objetivo comum dos vários elementos da alteração consiste em melhorar o sistema internacional de investigação de acidentes e incidentes com aeronaves. A adoção de uma posição em que a alteração proposta não seja apoiada pelos Estados-Membros da União poderia comprometer os esforços internacionais para este efeito. Em segundo lugar, é essencial que a alteração 17 seja apoiada na sua integralidade, uma vez que introduz uma série de modificações que estão interligadas. A decisão de apoiar apenas partes da alteração 17 iria perturbar a lógica interna da alteração proposta, gerando o risco de novos desalinhamentos das regras constantes do anexo 13. Por último, é de notar que, embora o quadro jurídico europeu no domínio das investigações de segurança no setor da aviação possa ser considerado abrangente e eficaz, tal não é o caso em vários outros Estados-Membros da OACI.

Como já referido, o que precede não prejudica a avaliação, a realizar numa fase posterior, da necessidade de a União alterar as suas próprias regras e/ou decidir que diferenças devem ser comunicadas. Em qualquer dos casos, a Comissão adotaria as iniciativas necessárias. Em especial, se considerasse necessário comunicar uma diferença, apresentaria uma proposta de decisão correspondente, ao abrigo do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

4. BASE JURÍDICA

4.1. Base jurídica processual

4.1.1. Princípios

O artigo 218.º, n.º 9, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) prevê a adoção de decisões que «definam as posições a tomar em nome da União numa instância criada por um acordo, quando essa instância for chamada a adotar atos que produzam efeitos jurídicos, com exceção dos atos que completem ou alterem o quadro institucional do acordo».

O artigo 218.º, n.º 9, do TFUE é aplicável independentemente de a União ser ou não membro do organismo ou parte no acordo³.

A noção de «atos que produzam efeitos jurídicos» engloba os atos que produzem efeitos jurídicos por força das normas do direito internacional que regem a instância em questão. Abrange também instrumentos que não produzem um efeito vinculativo por força do direito internacional, mas que «tendem a influenciar de forma determinante o conteúdo da regulamentação adotada pelo legislador da União»⁴.

4.1.2. Aplicação ao caso em apreço

A Organização da Aviação Civil Internacional é um organismo criado por um acordo, nomeadamente a Convenção sobre a Aviação Civil Internacional.

O ato que a Organização da Aviação Civil Internacional é chamada a adotar constitui um ato que produz efeitos jurídicos. O ato previsto tem efeitos jurídicos, uma vez que altera uma

³ Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de outubro de 2014 no processo Alemanha/Conselho, C-399/12 (ECLI:EU:C:2014:2258, n.º 64).

⁴ Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de outubro de 2014 no processo C-399/12, Alemanha/Conselho (ECLI:EU:C:2014:2258, n.ºs 61 a 64).

série de normas, que são suscetíveis de criar uma obrigação jurídica vinculativa ao abrigo do direito internacional.

Além disso, a alteração introduz uma série de modificações designadas como «recomendações». Apesar da sua denominação, estas «recomendações» são de natureza a alterar a situação jurídica existente ao abrigo das normas preexistentes.

O ato previsto não complementa nem altera o quadro institucional do acordo.

Por conseguinte, a base jurídica processual da decisão proposta é o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

4.2. Base jurídica material

4.2.1. Princípios

A base jurídica material para a adoção de uma decisão ao abrigo do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE depende essencialmente da finalidade e do conteúdo do ato previsto em relação ao qual é adotada uma posição em nome da União. Se o ato previsto tiver duas finalidades ou duas componentes, e se uma dessas finalidades ou componentes for identificável como sendo principal e a outra como sendo apenas acessória, a decisão a adotar ao abrigo do artigo 218.º, n.º 9, do TFUE deve assentar numa única base jurídica material, concretamente a exigida pela finalidade ou componente principal ou preponderante.

4.2.2. Aplicação ao caso em apreço

O objetivo e o conteúdo principais dos atos previstos estão relacionados com a política comum dos transportes.

Por conseguinte, a base jurídica material da decisão proposta é o artigo 100.º, n.º 2, do TFUE.

4.3. Conclusão

A base jurídica da decisão proposta deve ser o artigo 100.º, n.º 2, do TFUE, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à posição a adotar, em nome da União Europeia, no Conselho da Organização da Aviação Civil Internacional, no que diz respeito à adoção da alteração 17 ao anexo 13

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 100.º, n.º 2, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) A Convenção sobre a Aviação Civil Internacional («Convenção de Chicago»), que regula o transporte aéreo internacional, entrou em vigor em 4 de abril de 1947. Criou a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI).
- (2) Os Estados-Membros são Estados Contratantes na Convenção de Chicago e membros da OACI, tendo a União estatuto de observador em certos organismos da OACI.
- (3) Nos termos do artigo 54.º da Convenção de Chicago, o Conselho da OACI pode adotar normas internacionais e práticas recomendadas.
- (4) Na sua 216.ª sessão, com início em 14 de fevereiro de 2019, o Conselho da OACI deverá adotar a alteração 17 ao anexo 13 da Convenção de Chicago, no que diz respeito à apresentação de relatórios e à investigação atempada de acidentes e incidentes.
- (5) É conveniente estabelecer a posição a adotar em nome da União no Conselho da OACI, uma vez que a alteração proposta produz efeitos jurídicos e é, no todo ou em parte, suscetível de influenciar de forma determinante o conteúdo do direito da União, nomeadamente o Regulamento (UE) n.º 996/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho⁵.
- (6) O objetivo da alteração é introduzir as seguintes modificações: nos domínios do inquérito atempado de acidentes e incidentes graves, e da publicação do relatório final; da definição de «Representante acreditado»; do alinhamento das disposições em matéria de notificação e divulgação dos relatórios finais; da facilitação do acesso dos investigadores; dos direitos e privilégios de um investigador técnico; da consulta dos projetos de recomendações de segurança; da listagem de exemplos de incidentes graves; e da delegação da investigação.
- (7) A União apoia firmemente estes esforços da OACI no sentido de melhorar a segurança da aviação, assegurando um elevado nível de eficácia, celeridade e qualidade das investigações em matéria de segurança da aviação civil.

⁵ Regulamento (UE) n.º 996/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de outubro de 2010, relativo à investigação e prevenção de acidentes e incidentes na aviação civil e que revoga a Diretiva 94/56/CE (JO L 295 de 12.11.2010, p. 35).

(8) A posição da União deverá ser expressa pelos Estados-Membros da União que são membros do Conselho da OACI,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A posição a adotar em nome da União na 216.^a sessão do Conselho da Organização da Aviação Civil Internacional («OACI») consiste em apoiar a proposta de alteração 17 ao anexo 13 da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional («Convenção de Chicago»), sem prejuízo do direito de comunicar diferenças em conformidade com o artigo 38.º da Convenção de Chicago.

Artigo 2.º

A posição referida no artigo 1.º deve ser expressa pelos Estados-Membros da União que são membros do Conselho da OACI.

Artigo 3.º

Os destinatários da presente decisão são os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*